Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

33 905 Transitie in onderwijstoezicht

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2016

1. Inleiding

Het Nederlands onderwijsniveau is in internationaal perspectief hoog. Dat is goed, maar onze ambitie is om steeds op zoek te gaan naar ruimte voor verbetering. Dat vraagt om een specifieke aanpak die erkent dat die beweging niet van bovenaf kan worden opgelegd, maar uiteindelijk wordt gedragen door leraren, schoolleiders, management en bestuurders. Elke dag opnieuw. Het onderwijstoezicht vormt hierin een belangrijke schakel als ondersteuning en stimulans voor een steeds breder gedragen verbetercultuur in het onderwijs.

Over onze ambities op dit punt hebben we u geïnformeerd door middel van de brief «Toezicht in transitie» die we u in 2014 hebben gestuurd.[1] Daarin hebben we onze plannen met het toezichtbeleid in het funderend onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger onderwijs (ho) opgenomen, met het oog op verdere verbetering van het onderwijs.

In de brief «Toezicht in transitie» worden onder meer pilots met gedifferentieerd toezicht in het funderend onderwijs en het mbo in het vooruitzicht gesteld. Bij gedifferentieerd toezicht wordt meer reliëf aangebracht in het kwaliteitsbeeld van opleidingen en scholen, ook van scholen die voldoen aan de normen voor de basiskwaliteit. De wens om tot gedifferentieerd toezicht over te gaan wordt in belangrijke mate ingegeven door de sterke daling van het aantal (zeer) zwakke scholen. Dat is uiteraard een uitstekende ontwikkeling voor leerlingen en studenten. Inmiddels voldoet meer dan 95 procent van de scholen in het funderend onderwijs aan de gestelde eisen voor basiskwaliteit en zien we dat in het mbo er in 2015 geen opleidingen meer zijn met zeer zwak onderwijs. Het doel dat wij nastreven is een scherper onderscheid in de geboden onderwijskwaliteit

[1] Kamerstuk 33 905, nr. 1.

kst-33905-10
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

van scholen waardoor ze zich beter met elkaar kunnen vergelijken en zo meer zullen worden gestimuleerd om hun onderwijs verder te verbeteren.

De nieuwe werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) is door middel van pilots getoetst. De pilots vernieuwing toezicht zijn in de schooljaren 2014–2015 en 2015–2016 uitgevoerd en de ervaringen hiermee zijn samen met het onderwijsveld geëvalueerd. In deze brief verbinden wij de conclusie van de evaluatie met de voornemens voor de inrichting van het onderwijstoezicht in het funderend onderwijs en het mbo, zoals wij die vanaf het schooljaar 2017–2018 breed willen implementeren. Daarbij wordt eveneens aangesloten bij de initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog (hierna: initiatiefwet) die op 1 juli 2017 in werking zal treden. Het in deze brief voorgestelde toezichtbeleid berust daarmee ook op een duidelijk onderscheid tussen de taak van de inspectie om toe te zien op naleving van de eisen die de wet stelt en de taak van de inspectie om de verbetering van de onderwijskwaliteit te stimuleren.

In het vervolg van deze brief plaatsen we eerst het onderwijstoezicht in het bredere kader van onze sturingsfilosofie en geven we de kaders aan die de initiatiefwet stelt aan het toezichtbeleid. Vervolgens gaan we dieper in op de lessen die we uit de pilots trekken en presenteren wij het voorgestelde nieuwe toezichtbeleid. Daarna staan we stil bij de implementatie van de voorgestelde wijziging in het toezichtbeleid.

2. Sturingsfilosofie

In de brief «Versterking bestuurskracht onderwijs» van april 2013 hebben wij aangegeven dat de huidige sturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan ons onderwijsstelsel het meest geschikt is om publieke belangen zoals onderwijskwaliteit te borgen.[2] Wij hechten dan ook aan de combinatie van een hoge mate van autonomie voor scholen en het afleggen van publieke verantwoording door scholen. Deze combinatie karakteriseert ons stelsel. Internationaal onderzoek laat zien dat goed onderwijs stoelt op een breed gedragen verbetercultuur onder onderwijsbesturen en -professionals.[3] Dit is in het belang van alle leerlingen en studenten.

Dit is het vertrekpunt voor onze voornemens ten aanzien van het toezichtbeleid in het funderend onderwijs en mbo. Een toezicht dat – naast het waarborgen van de basiskwaliteit – in de dialoog met onderwijsbesturen en -professionals verdere verbetering van de kwaliteit van onderwijs stimuleert. We nemen daarbij de ambities van de scholen als uitgangspunt. We willen het toezicht op de kwaliteit zodanig inrichten dat het verbeterpotentieel transparant en inzichtelijk wordt gemaakt, zodat leraren, schoolleiders en besturen gesteund worden om zich verder te verbeteren, opdat leerlingen en studenten het onderwijs ontvangen dat zij verdienen. Als onderwijsprofessionals hun ambities in de praktijk realiseren, moet dat ook zichtbaar worden gemaakt, zodat zij de waardering krijgen die ze verdienen. Dat kan zich vertalen in bevindingen die leiden tot de waardering «goed» en in het funderend onderwijs ook, op basis van een juryoordeel, in het predicaat «excellent». De waardering «goed» – en uiteraard ook het predicaat «excellent» – betekent dat de inspectie minder intensief toezicht zal houden. De inspectie blijft voor alle scholen jaarlijks een risicoanalyse op bestuurs- en schoolniveau uitvoeren. De inspectie kijkt daarbij naar de resultaten op een breed spectrum van indicatoren van onderwijskwaliteit. Een mooi verhaal is dus

[2] Kamerstuk 33 495, nr. 10.
[3] Netherlands 2016, Foundations for the future, Reviews of National Policies for Education, OECD.

niet genoeg; het gaat om concrete resultaten. Hierdoor kan de inspectie altijd ingrijpen als er risico's dreigen voor de kwaliteit van het onderwijs.

Deze meer gedifferentieerde benadering van onderwijskwaliteit draagt bij aan het realiseren van de ambitie om prestaties te waarderen en goede kwaliteit zichtbaar te maken, zodat alle scholen zich verbeteren. Ook scholen en opleidingen die voldoende presteren moeten hun kansen grijpen om zich verder te verbeteren. Wij willen in het onderwijs de kwaliteitscultuur versterken waarbij het voor alle partijen vanzelfsprekend is om te blijven streven naar verbetering, ook als het basisniveau op orde is. Dat komt ten goede aan alle leerlingen en studenten, zodat zij hier optimaal van kunnen profiteren in alle leer- en vormingsgebieden. Het inspectietoezicht heeft een belangrijke rol bij het stimuleren van deze voortdurende verbetering. Dat een meer gedifferentieerde waardering van onderwijskwaliteit een verbetercultuur stimuleert vindt ondersteuning in de evaluatie van het traject Excellente Scholen.[4] Daaruit blijkt dat scholen die aan het traject deelnamen trots zijn op de waardering van de bereikte resultaten en zich vaak uitgedaagd voelen om verder te gaan met schoolontwikkeling en verdere kwaliteitsverbetering. Dat geldt ook voor de scholen die wel deelnamen, maar het predicaat niet kregen. Het zichtbaar maken van goede kwaliteit leidt ook tot intensievere uitwisseling tussen scholen. Excellente Scholen worden vaker bezocht door andere scholen die zo van hen willen leren. Het traject Excellente Scholen leidt daarmee tot een bredere kwaliteitsimpuls. Een ander effect is dat scholen met het predicaat Excellent vaak meer leerlingen weten aan te trekken.

De verbetercultuur in het onderwijs steunt gelukkig niet alleen op vernieuwing van het toezicht. Scholen en instellingen kunnen nog veel van elkaar leren, als het gaat om het bewaken, verbeteren en borgen van die onderwijskwaliteit. Hiertoe is in het mbo al enige tijd geleden het kwaliteitsnetwerk MBO opgericht waarin (steeds meer) instellingen instellingsaudits delen, kennis uitwisselen, trainingen volgen en elkaar ondersteunen bij het verbeteren van de kwaliteit. Deze beweging vindt ook plaats in het funderend onderwijs en zal de komende jaren verder versterkt worden. Hiervoor dient ook het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht, dat ertoe bijdraagt dat de kwaliteit en professionaliteit van onderwijsbestuurders wordt verhoogd. Daarnaast zijn in de verschillende bestuursakkoorden belangrijke afspraken gemaakt over verdere professionalisering van leraren en schoolleiders. Onze ambities en acties hierop zijn ook geformuleerd in de Lerarenagenda. Het vernieuwde toezicht sluit hierop aan en legt meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit van bestuur en scholen.

3. Wet op het onderwijstoezicht per 1 juli 2017

Het initiatiefwetsvoorstel Bisschop, Van Meenen en Rog is op 8 maart jongstleden door de Eerste Kamer aangenomen. Deze initiatiefwet omvat een wijziging van zowel de WOT als de sectorwetten po en vo die op 1 juli 2017 in werking zal treden. Deze wijziging verheldert de wettelijke verankering van het inspectietoezicht en de verhouding tussen inspectie en de scholen, bevat nadere waarborgen voor de rechtsbescherming (bezwaar en beroep) en informatievoorziening (helderheid onderzoekskader en inspectierapporten) en herijkt de verhoudingen tussen inspectie, de Minister en het parlement. Een belangrijk element van de initiatiefwet is het heldere onderscheid tussen de controlerende en stimulerende rol van de inspectie. De controlerende rol en de oordelen van de inspectie om te bepalen of er sprake is van basiskwaliteit hebben betrekking op de wettelijk gefundeerde deugdelijkheidseisen. Daarnaast stimuleert de

---

[4] http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/Categorie/publicatie

inspectie de verbetering van de onderwijskwaliteit boven de vereiste basiskwaliteit en doet zij verslag van haar bevindingen daarover. De inspectie doet een onderzoek aan de hand van vijf kwaliteitsgebieden die zijn verwoord in de onderzoekskaders, namelijk Onderwijsproces, Schoolklimaat, Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer. Samen geven ze de kern van het onderwijs weer zoals de leerling dat ontvangt en de voorwaarden voor die kwaliteit. De kwaliteitsgebieden zijn zowel uitgangspunt voor het toezicht op de deugdelijkheid van het onderwijs als vertrekpunt voor de dialoog over de eigen ambities van het bestuur en de school ten aanzien van de bredere onderwijskwaliteit.

De initiatiefwet maakt onder andere duidelijk dat de term «oordeel» is voorbehouden aan de controlerende taak van de inspectie. Hierbij controleert de inspectie of is voldaan aan de basiskwaliteit, dat wil zeggen de deugdelijkheidseisen. Daar vloeit een oordeel van de inspectie uit voort. Een school of opleiding krijgt het oordeel voldoende als aan de eisen die de wet stelt is voldaan; is dat niet of onvoldoende het geval dan luidt het oordeel «onvoldoende» of «zeer zwak». Aan het niet-voldoen aan eisen die de wet stelt kunnen rechtsgevolgen worden verbonden. Het oordeel «zeer zwak» heeft met de initiatiefwet een expliciete uitdrukkelijke wettelijke basis gekregen. Dit is begrijpelijk, omdat aan dit oordeel voor het funderend onderwijs specifieke en zwaardere rechtsgevolgen zijn verbonden. Ten eerste betekent dit het actief informeren van de ouders en de verplichting om de ouders te betrekken bij de verbetermaatregelen en ten tweede heeft de Minister de bevoegdheid om een school te sluiten of de rechten van een opleiding in te trekken wanneer de school of opleiding langer dan een jaar «zeer zwak» is.

Naast oordelen ten aanzien van de mate waarin wordt voldaan aan de wet, kan een school of opleiding door de inspectie «goed» worden bevonden. Daarnaast kent het funderend onderwijs ook het predicaat «excellent». De waardering «goed» gaat er vanuit dat de school voldoet aan deugdelijkheidseisen en dat zij niet alleen hoge ambities stelt, maar er ook in slaagt deze op overtuigende wijze te realiseren. De inspectie kijkt hier met name naar de kwaliteitscultuur op school en de kwaliteit van het onderwijsproces en schoolklimaat. Voor het funderend onderwijs is het schoolplan daarmee het startpunt bij deze stimulerende functie van de inspectie. Daarin worden immers de ambities verwoord. De informatie die in het schoolplan voor het funderend onderwijs wordt vastgelegd, staat ook centraal binnen het bestuursonderzoek in het mbo. In het mbo staat deze informatie in documenten zoals het bestuursverslag en het kwaliteitszorgverslag die een beeld geven hoe het bestuur zich verantwoordt over de kwaliteit.
De komende twee jaar zijn besturen en scholen aan zet om aan hand van objectieve kaders zelfevaluaties uit te voeren die een goed beeld opleveren van de kwaliteit van hun onderwijs. Op deze manier ontstaat een gedegen eigen beeld van scholen die «voldoende» of «goed» onderwijs verzorgen. Hierbij is het van groot belang dat het onderzoek stevig stoelt op feitelijke observaties van het onderwijs zoals dat in de scholen dagelijks in de klas vorm krijgt. Een blik van buiten, bijvoorbeeld van andere schoolleiders, kan helpen in dit proces. Tijdens een vierjaarlijks onderzoek of vierjaarlijks schoolbezoek kan het bestuur of de schoolleider de inspectie verzoeken om op basis van de eigen evaluatie te onderzoeken of een school de waardering «goed» verdient. Schoolleiders en hun teams kunnen in afstemming met hun bestuur het initiatief hiertoe nemen. Vanaf schooljaar 2018–2019 zal de inspectie aan de besturen en hun scholen in het funderend onderwijs de mogelijkheid bieden ook tussentijds een verzoek hiertoe voor te leggen. Onderzoek naar omvang van aanvragen en beschikbare capaciteit zal bepalen hoe deze route zal

worden vormgegeven. Zoals nu al het geval is kan een school ook het predicaat «excellent» krijgen. Indien een school zich hiervoor aanmeldt, en dat kan ieder jaar, onderzoekt de inspectie of de school in eerste instantie ook de waardering «goed» krijgt. In het funderend onderwijs geldt dat het predicaat «excellent» een predicaat blijft dat uiteindelijk op basis van een juryoordeel wordt verleend.

Uitspraken over de ontwikkelingsfase van de kwaliteit van een school boven de basiskwaliteit hebben niet het karakter van een «oordeel». We noemen uitspraken die de inspectie in het kader van haar stimulerende taak doet «bevindingen».[5] Die bevindingen gaan over het potentieel dat de inspectie ziet op de school en de mate waarin zij erin slaagt om de ambities te realiseren, maar het is aan de school om daar op basis van een eigen visie mee aan de slag te gaan. De eigen visie is in het funderend onderwijs verwoord in het schoolplan. Bevindingen kunnen dus niet leiden tot het oordeel «onvoldoende» of «zeer zwak» of tot een bekostigings- of andere sanctie.

De in deze brief voorgestelde brede implementatie van het toezichtbeleid waarmee in de pilots ervaring is opgedaan, is in lijn met de wijziging van zowel de WOT als de sectorenwetten po en vo zoals die op 1 juli 2017 in werking zal treden. Dit heeft betrekking op de volgende punten:

- Een helder onderscheid tussen de oordelende en de stimulerende taak. De basiskwaliteit is gekoppeld aan oordelen over de deugdelijkheidseisen enerzijds. Anderzijds zijn er stimulerende bevindingen aan de hand van eigen kwaliteitsambities, die de basiskwaliteit ontstijgen.
- Een school of opleiding kan alleen een oordeel «zeer zwak» krijgen als de leerresultaten ernstig en langdurig tekortschieten en de school eveneens tekortschiet in de naleving van een of meer (relevante) deugdelijkheidseisen.[6] De deugdelijkheidseisen worden, in uitvoering van motie Straus/Dijkgraaf, momenteel gewogen op hun hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit in het toezicht.[7] Voor de zomer zullen wij u hierover informeren.
- In het funderend onderwijs staat het schoolplan centraal bij de stimulerende delen van het waarderingskader en in de werkwijze van de inspectie. Daarmee vormt de eigen ambitie die de school heeft opgenomen in het schoolplan en de mate en de wijze waarop de school die realiseert een belangrijk ijkpunt bij de waardering van de onderwijskwaliteit. De ambities die de school formuleert zijn tegelijkertijd ook zelf onderwerp van gesprek tussen de inspectie en de school. Daarnaast zal de inspectie minder gedetailleerde indicatoren hanteren en is er meer ruimte voor maatwerk in de werkwijze van de inspectie. Deze invulling van de opdracht aan de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs te stimuleren sluit aan bij het advies «De volle breedte van onderwijskwaliteit» van de Onderwijsraad. Hierin onderschrijft de Raad het belang van het in het schoolplan opnemen van de ambities ten aanzien van onderwijskwaliteit in brede zin en pleit hij ervoor om het proces van verantwoording over brede kwaliteit een plaats te geven in het inspectietoezicht.
- Ook in het mbo biedt het waarderingskader en de werkwijze meer ruimte dan voorheen om aan te sluiten bij de eigen ambities die de school heeft omtrent de onderwijskwaliteit en de verbetering hiervan. Zo zijn de standaarden minder gedetailleerd beschreven en zal het

[5] Wijziging van art. 11, lid 1, WOT; zie artikel VI, onderdeel G, onder 2, van het wetsvoorstel.
[6] Als de leerresultaten (nog) niet kunnen worden beoordeeld, zoals bij een nieuwe school, geldt dat een school «zeer zwak» is als aan twee of meerdere eisen die de wet stelt niet wordt voldaan en dientengevolge de veiligheid en het ononderbroken ontwikkelproces van leerlingen niet kan worden geborgd.
[7] Kamerstuk 33 862, nr. 19.

onderzoek meer aansluiten op de kwaliteitsborging van de mbo-instelling zelf. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk.

4. Werkwijze Inspectie vanaf 1 juli 2017: van pilots naar brede implementatie

De nieuwe werkwijze is door middel van pilots uitgebreid getoetst in de praktijk. Daarbij is het veld in de gelegenheid gesteld input te leveren vanuit de eigen ervaringen. Deze pilots zijn in de schooljaren 2014–2015 en 2015–2016 uitgevoerd en de ervaringen hiermee zijn samen met het onderwijsveld geëvalueerd. Daarnaast zijn door de inspectie talrijke raadplegingen en klankbordgroepen met het onderwijsveld georganiseerd en heeft een internetconsultatie over de vernieuwingen in het toezicht plaatsgevonden. Vorig jaar heeft u een eerste voortgangsrapportage ontvangen waarin verslag werd gedaan van de ervaringen met het vernieuwde toezicht in het schooljaar 2014–2015.[8] Op basis van deze ervaringen en het initiatiefwetsvoorstel zijn tijdens het schooljaar 2015–2016 opnieuw pilots uitgevoerd. Daarbij is de focus op de kwaliteitszorg vergroot door de verantwoording door besturen als uitgangspunt te nemen voor het toezicht.

We bieden u hierbij de afsluitende rapportage «Naar vernieuwd toezicht» van de inspectie aan[9]. In deze rapportage doet de inspectie verslag van de wijze waarop het veld aankijkt tegen het vernieuwde onderzoekskader en of het onderzoekskader in de praktijk werkt zoals werd beoogd. Uit de evaluatie van de pilots komt een overwegend positief beeld naar voren waarbij het overgrote deel van het onderwijsveld de vernieuwingen in het toezicht waardeert en het vernieuwde toezicht ziet als een verbetering. Uit de pilots en raadplegingen kwamen ook verschillende leerpunten naar voren. De inspectie heeft deze leerpunten omschreven in de evaluatie. Een meer principiële discussie vindt plaats over differentiatie in het toezicht. Het grootste deel van de bestuurders en schoolleiders is voor gedifferentieerde uitspraken op standaarden en kwaliteitsgebieden, maar sommige bestuurders vinden het onderscheid tussen «voldoende» en «goed» op schoolniveau ongewenst. Het grootste deel van de schoolleiders is positief en ziet het als een waardering voor jarenlange inzet. De inspectie heeft ook overleg gehad met vertegenwoordigers van het onderwijsveld in de zogenoemde Ringen. De verslagen van deze gesprekken zijn gepubliceerd op de website van de inspectie.[10] Uit deze overleggen is gebleken dat alle organisaties voor gedifferentieerde uitspraken boven basiskwaliteit zijn op het niveau van standaarden en kwaliteitsgebied. Enkele organisaties blijven principieel bezwaar hebben tegen het uitspreken van de waardering «goed» op schoolniveau door de inspectie, ook al gebeurt dit straks alleen op verzoek van bestuur en school. Het grootste deel van de organisaties in het onderwijsveld (besturenorganisaties, vakbonden, lerarenorganisaties en ouderorganisaties) steunt de richting van het vernieuwde toezicht. Alles overziend concluderen wij dat we erop kunnen vertrouwen dat vernieuwing van het toezicht bijdraagt aan een verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs en dat het – mits zorgvuldig vormgegeven – op voldoende draagvlak kan rekenen.

Zicht houden op risico's

Ook bij de vernieuwing van het toezicht vindt jaarlijks een risicoanalyse plaats op bestuurs- en schoolniveau. Hierbij kijkt de inspectie naar een breed spectrum van indicatoren van onderwijskwaliteit als onderwijsresul-

---

[8] Kamerstuk 31 524, nr. 247.
[9] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[10] http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/Categorie/publicatie

taten, ontwikkeling in leerlingaantallen, tevredenheid van leerlingen en ouders en financiële en personele kengetallen. Om de onderwijsresultaten goed te kunnen beoordelen en vergelijken wordt niet alleen naar de eindtoets gekeken en houdt de inspectie nadrukkelijk ook rekening met verschillen tussen scholen in de samenstelling van de schoolpopulatie, sociale en maatschappelijke competenties en vervolgsucces. Zo wordt rekening gehouden met wat scholen waar kunnen maken gezien de achtergrond van hun leerlingen. Deze risicoanalyse wordt uitgevoerd over de volle breedte van het onderwijsveld en vormt daarmee een belangrijke «veiligheidsklep». Daarnaast komt het vierjaarlijks onderzoek dat de inspectie gaat doen bij elk bestuur en de onder dat bestuur vallende scholen en opleidingen. Zowel bij de jaarlijkse risicoanalyse bij alle scholen als bij het vierjaarlijkse onderzoek geldt dat als de inspectie substantiële risico's constateert zij nader onderzoek uitvoert. Doordat de inspectie jaarlijks een risicoanalyse blijft uitvoeren bij alle scholen blijven de risico's van alle scholen in beeld en kan de inspectie waar nodig ingrijpen. Bezien moet worden welke gevolgen deze werkwijze heeft voor de indicatoren die de inspectie niet meer structureel op school- of opleidingsniveau zal meten.

Heldere kaders met meer ruimte voor maatwerk

Het naast elkaar bestaan van de waarborgfunctie (leidend tot oordelen) en de stimulerende functie (leidend tot bevindingen) vraagt om scherpte in de onderzoekskaders en de rapporten van de inspectie. Besturen en scholen moeten weten waar ze aan toe zijn. Daarom maakt de inspectie in haar kaders, in het onderzoek zelf en in de rapporten een helder onderscheid tussen de zaken waaraan besturen en scholen op basis van de wet moeten voldoen en de zaken waarover een dialoog plaatsvindt. Besturen en scholen zijn positief over de vernieuwing in de wijze waarop de inspectie rapporteert en feedback geeft. Uit de evaluatie van de inspectie blijkt dat betrokkenen de dialoog met de inspectie waarderen, net als het grotere maatwerk in het toezicht, de ruimte om het eigen verhaal te vertellen en de eigen visie op kwaliteit te geven. Het bestuur als aanspreekpunt wordt gezien als een logische ontwikkeling en het sluit aan bij de verantwoordelijkheid die het bestuur heeft voor de onderwijskwaliteit. De rapporten worden uitnodigend, helder van opbouw en stimulerend genoemd.

Toekomstig toezicht in het funderend onderwijs

In aansluiting op de uitgangspunten uit de brief «Toezicht in transitie», de initiatiefwet en de uitkomsten van de pilots zal de inspectie, net als in het mbo al het geval is, naar scholen en besturen gaan kijken. De inspectie blijft in het funderend onderwijs elke vier jaar elke school bezoeken en onderzoeken. Daarbij wordt bekeken hoe de praktijk op de scholen, de ervaringen van de leerlingen, docententeams en ouders, zich verhouden tot de wettelijke vereisten en de eigen ambities van de scholen. Het schoolplan speelt hierbij een cruciale rol. Daarnaast komen de besturen in beeld.

Allereerst wordt jaarlijks op basis van een risicoanalyse gekeken of er sprake is van risico's bij scholen. Daarnaast onderzoekt en bezoekt de inspectie elke vier jaar alle besturen en scholen. Iedere vier jaar bezoekt de inspectie daarmee iedere school. Bij de inrichting van het toezicht op een school of bestuur gaat de inspectie in eerste instantie uit van de informatie die de schoolleiders en het bestuur zelf aanleveren. Van hen wordt de komende jaren verwacht dat zij, al dan niet samen met andere besturen en schoolleiders, systematisch reflecteren op de eigen kwaliteit. Daarbij is het belangrijk dat de onderwijskwaliteit in de klas centraal staat

en er in de klassen wordt gekeken. De inspectie sluit hierop aan. Dit betekent dat de inspectie bij elke onderzoek of schoolbezoek maatwerk levert en aansluit op de aanwezige onderwijspraktijk.

Bij het onderzoek naar besturen kijkt de inspectie naar de sturing op de kwaliteit, de verbetering daarvan en de financiële continuïteit. Bij deze onderzoeken wordt ook altijd naar de werking in de onderwijspraktijk gekeken. Hiervoor worden verschillende scholen bezocht en kijken inspecteurs in de klas. Daarmee zal de inspectie zich een oordeel of waardering vormen van de kwaliteit van de sturing door besturen en komen zwakke besturen in beeld en moeten deze besturen ook verbetering laten zien. We doen dit gefaseerd, omdat we in het mbo hebben geleerd dat het van belang is om scholen en besturen hieraan te laten wennen. Natuurlijk grijpt de inspectie in als een bestuur zijn verantwoordelijkheid niet neemt in deze eerste periode.

Bij het onderzoek op scholen staat de onderwijskwaliteit in de klas centraal en wordt er door inspecteurs in de klassen gekeken en het gesprek gevoerd met het team over de verbetercultuur. Onderdeel van de bezoeken aan scholen zullen altijd de risicoscholen zijn. Daarnaast bezoekt de inspectie, op initiatief van de school en het bestuur, ook die scholen waarvan de eigen kwaliteitsinformatie laat zien dat dit goede scholen zijn. Ook zal de inspectie, naast vierjaarlijkse onderzoeken, scholen betrekken bij zogenoemde stelselonderzoeken. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderzoeken naar de praktijk van het burgerschapsonderwijs, hoe in de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs gelijke kansen bevorderd kunnen worden, of hoe passend onderwijs voor docenten en leerlingen praktisch uitwerkt. Schoolbezoeken zijn een centraal element in deze onderzoeken: het gaat niet om papier maar om de praktijk. Wanneer tijdens deze bezoeken risico's worden geconstateerd, zal de inspectie daarop direct handelend optreden. Met de onderzoeken naar scholen en besturen ontstaat een rijker beeld van de kwaliteitsontwikkeling in het onderwijs. Dit geeft scholen en hun besturen aangrijpingspunten voor handelen. De inspectie zal stimuleren dat de kennisuitwisseling tussen scholen van hun bestuur effectief vorm krijgt.

Huidig en toekomstig toezicht in het mbo

In het mbo wordt op dit moment jaarlijks een analyse gemaakt van iedere instelling om te kijken of er sprake is van risico's. Daarin staan de toezichthistorie, onderwijsresultaten, financieel beheer, jaarverslagen en andere kwaliteitsverantwoording centraal. Iedere drie jaar wordt een bestuursonderzoek gedaan op de instelling, welke bestaat uit een expertanalyse, een onderzoek naar de kwaliteitsborging door bestuur en opleidingen en een onderzoek bij een representatieve steekproef van opleidingen. Het gesprek wordt zowel met het bestuur als met de opleiding gevoerd.

De risico-gerichte benadering blijft in het mbo bestaan. Het bestuursonderzoek zal in lijn met alle sectoren ook in het mbo iedere vier jaar worden uitgevoerd en wordt uitgevoerd op basis van een grotendeels vergelijkbaar waarderingskader, inclusief het onderscheid tussen oordelen en stimuleren. De verificatieonderzoeken zullen meer maatwerk kennen dan nu het geval is. We geven een oordeel over opleidingen binnen een onderwijsteam. In lijn met de koers die we hebben gepresenteerd in de brief «De menselijke maat in het mbo» zal meer rekening worden gehouden met de organisatievorm van de instelling.[11] Als instellingen

[11] Kamerstuk 31 524, nr. 256.

bijvoorbeeld in een gemeenschap van mbo-colleges zijn georganiseerd zal de inspectie ook dat organisatieniveau in het onderzoek betrekken.

Inspectie sluit aan op kwaliteitsinformatie scholen en opleidingen

Het vernieuwde toezicht legt de bal meer bij het bestuur en hun schoolleiders en gaat uit van meer maatwerk in de inspectie-onderzoeken. In het funderend onderwijs komt het schoolplan centraal te staan in het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs tussen het schoolbestuur, schoolleiding en de inspectie, in lijn met de initiatiefwet. De inspectie zal ook zoveel mogelijk aansluiten op de informatie van de besturen en scholen zelf, bijvoorbeeld zelfevaluaties en audits.
Op basis van die informatie stelt de inspectie een onderzoeksplan op dat de basis vormt van het onderzoek. Deze ontwikkeling is in lijn met de uitkomsten van de evaluatie van de inspectie. Daarin geeft men vrijwel unaniem aan dat de inspectie meer aansluit op de eigen kwaliteitsinformatie van de school.

In de brief «Transparantie in het onderwijs» beschrijft de Staatssecretaris voor het funderend onderwijs de stip op de horizon als het gaat om kwaliteitsinformatie voor ouders en leerlingen.[12] Vindbaarheid en vergelijkbaarheid zijn daarbij van groot belang en de gezamenlijke opgave van ouders, leerlingen, medezeggenschapsraden, schoolleiders, besturen en interne en externe toezichthouders. De inspectie zal ook in het vernieuwde toezicht leverancier zijn van kwaliteitsinformatie, maar zal steeds vaker het bestuur de vraag stellen op welke wijze zij zich hierover verantwoordt aan haar omgeving.

De inspectie heeft in de pilots beperkt gebruik kunnen maken van het schoolplan. Scholen hebben zich immers nog niet kunnen voorbereiden op de grotere rol die het schoolplan in het toezicht krijgt. Pas na inwerkingtreding van de initiatiefwet en als scholen een nieuw schoolplan opstellen zijn de bepalingen uit de initiatiefwet daarop van toepassing. Scholen hoeven pas een nieuw schoolplan op te stellen bij het aflopen van de termijn van vier jaar waarvoor een schoolplan wordt opgesteld.

Met de vernieuwing van het toezicht beogen we zo ook de administratieve lasten te beperken. Daartoe sluit de inspectie zo veel mogelijk aan bij openbare en overige reeds vereiste documenten. De inspectie heeft de onderzoekskaders zo opgesteld dat er voor scholen en opleidingen veel meer ruimte ontstaat voor uiteenlopende invullingen van kwaliteitszorg. Binnen de kaders worden administratieve lasten beperkt en wordt ruimte gegeven aan de professionaliteit van schoolleiders, management en leraren. Volgens de evaluatie worden de uitgangspunten van het onderzoekskader in hoge mate gedeeld. Het kader vormt een verbetering ten opzichte van het huidige gedetailleerde kader en men waardeert de aandacht voor stimulerende kenmerken.[13] Het is expliciet niet de bedoeling dat de grotere verantwoordelijkheid voor het bestuur leidt tot een verhoging van interne regulering en administratieve lasten voor de scholen. Om dit te voorkomen zal, op basis van de lessen uit het mbo, in het funderend onderwijs, zoals aangegeven, de eerste vier jaar nog geen einduitspraak worden gegeven over de kwaliteit van de sturing door het bestuur. Hierdoor kan het veld rustig wennen aan het nieuwe regime en wordt een dergelijke reflex tegengegaan. Evenals in het mbo zal de inspectie in de communicatie met besturen en scholen aangeven wat in de nieuwe situatie van hen wordt verlangd en ook wat niet. Daarnaast

[12] Kamerstuk 31 293, nr. 273.
[13] Bij wijze van illustratie is het concept onderzoekskader primair onderwijs als bijlage bijgesloten.

draagt ook het beleid gericht op verdere professionalisering van de sector, zoals neergelegd in de bestuursakkoorden, bij aan een zelfbewuste, professionele houding en een soepele invoering van het nieuwe beleid zonder overmatige interne bureaucratisering. Bij de gesprekken over professionalisering die we voeren met de sectorraden in het kader van de bestuursakkoorden zullen we inbrengen of herijking van deze akkoorden nodig is naar aanleiding van het vernieuwde toezicht.

5. Implementatie

Het nieuwe toezichtbeleid heeft belangrijke implicaties voor besturen en scholen. Zo worden besturen ook in het funderend onderwijs het eerste aanspreekpunt voor de inspectie, zoals dat in het mbo al was. En net als in het mbo, zal ook in het funderend onderwijs selectiever worden gekeken naar de onderliggende scholen. Eigen verantwoordelijkheid en maatwerk staan voorop. In zowel het funderend onderwijs als het mbo zal er veel meer dan voorheen worden aangesloten bij de eigen kwaliteitsborging op bestuursniveau. Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheid van besturen voor onderwijskwaliteit en kwaliteitsborging. Daarnaast ontstaat een duidelijk onderscheid tussen de waarborgfunctie van het toezicht en de rol van de toezichthouder in het stimuleren van de kwaliteit. Dit betekent onder meer dat de inspectie en bestuur over aspecten van onderwijskwaliteit en kwaliteitsbeleid met elkaar de dialoog zullen aangaan.

De invoering en werking van het nieuwe toezichtbeleid zullen nauwgezet worden gemonitord. De gevolgen op de onderwijskwaliteit zullen in een aparte effectevaluatie worden onderzocht. Daarbij zullen we de ontwikkelingen rond de waardering voor «goede» scholen en het predicaat Excellente Scholen apart aandacht geven. We willen dat bijzondere prestaties binnen scholen op waarde geschat worden, en dat kunnen, zoals we nu ook zien, heel goed scholen in achterstandswijken zijn. Uit de pilots en de ervaringen met Excellente Scholen blijken geen directe effecten die wijzen op scherpe verschuivingen van groepen leerlingen als gevolg van een meer gedifferentieerde waardering. Uit deze trajecten blijkt juist dat ook scholen met een uitdagende leerling populatie of gevestigd in een achterstandswijk een goede of excellente school kunnen zijn. En dat deze waardering door deze onderwijsteams als grote erkenning voor hun werk wordt ervaren. We zullen de effecten van het nieuwe toezicht op kansengelijkheid nauwlettend monitoren en zo nodig ingrijpen. De inspectie constateerde onlangs dat leerlingen van laagopgeleide ouders vaak op minder goede scholen zitten. Dat is ongewenst, evenals dat goede en excellente scholen vooral kinderen van hoogopgeleide ouders zouden trekken. Daarom is het goed dat het voor ouders en leerlingen helderder wordt waar een school staat. We hechten er aan dat alle kinderen – ongeacht het opleidingsniveau van hun ouders – toegang hebben tot goede en excellente scholen en zodoende gelijke kansen krijgen. De context van de school wordt altijd meegewogen bij de beoordelingen zodat rekening wordt gehouden met de onderwijskundige en maatschappelijke uitdagingen waar zij voor staan. De inspectie zal in de uitvoering van het toezicht stimuleren dat scholen die een bijzondere prestatie leveren in beeld komen, rekening houdend met de achtergrond van leerlingen en de context van de school. Over onze voornemens om gelijke kansen in het onderwijs te verbeteren ontvangt u in reactie op de motie Nijboer en Harbers voor de begrotingsbehandeling van OCW voorstellen.[14]

[14] Kamerstuk 21 501–07, nr. 1356.

Het voornemen is om het vernieuwde toezicht in te voeren per 1 augustus 2017. Het komende schooljaar zal de inspectie voorbereidingen hiertoe treffen, zowel intern (onder meer uitgebreide scholing inspecteurs, instrumentatie, interne bedrijfsvoering) als extern (zoals communicatie met besturen en scholen over consequenties, informatie over overgangsperiode, invoeringsproces). De inspectie heeft hiervoor de onderzoekskaders opgesteld. Ter illustratie sturen we u een van de concept onderzoekskaders toe[15]. De overige concept onderzoekskaders kunt u vinden op de website van de inspectie.[16] In de tussentijd zal de nieuwe werkwijze gaandeweg worden ingevoerd en worden de inspecteurs opgeleid om hierop goed voorbereid te zijn.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[15] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[16] http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/Categorie/publicatie